



# MACROSCOPIA

Divulgación técnico científica del patrimonio natural  
y cultural del Parque Nacional Nahuel Huapi



[www.nahuelhuapi.gov.ar/macroscopia](http://www.nahuelhuapi.gov.ar/macroscopia)

***La tierra rural en Río Negro:  
historia y antropología***

***Ocurrencia de herbívoros  
invasores e interacciones  
con carnívoros nativos***

***¿Cómo aprenden y qué recuerdan  
las chaquetas amarillas?***

***Arqueología del lago Nahuel Huapi:  
modelos de uso de los ambientes y  
de los recursos faunísticos***

***Evaluación de calidad de  
agua mediante el estudio  
de macroinvertebrados.***



**C·E·N·A·C**  
Parque Nacional  
Nahuel Huapi

[www.cenacbariloche.com.ar](http://www.cenacbariloche.com.ar)



Este código QR te llevará al sitio del CENAC,  
Programa de Estudios Aplicados a la Conservación  
del Parque Nacional Nahuel Huapi

**Parque Nacional Nahuel Huapi**



**Editor responsable:**

Departamento de Conservación y Educación Ambiental  
Intendencia del Parque Nacional Nahuel Huapi  
San Martín 24 - (8400) S.C. de Bariloche  
Tel.:(0294) 442-3111 - macroscopia2015@gmail.com

**Director:**

María Susana Seijas

**Editor en Jefe:**

Flavia Quintana

**Equipo Editorial:**

Sebastián Ballari  
María Noelia Barrios García Moar  
Gloria Fernández Cánepa  
Julieta Massafarro  
Horacio Paradela  
Carla Pozzi

**Colaboradores:**

Fernanda Montes de Oca  
Luciana Motta

**Diseñador gráfico:**

Demián Belmonte



## Indice

<b><i>La tierra rural en Río Negro: historia y antropología</i></b> .....	2
Lorena Cañuqueo, Laura Kropff, Pilar Pérez y Julieta Wallace	
<b><i>Ocurrencia de herbívoros invasores e interacciones con carnívoros nativos</i></b> .....	7
Mariela Gantchoff, Jerrold Belant	
<b><i>¿Cómo aprenden y qué recuerdan las chaquetas amarillas?</i></b> .....	11
Sabrina Moreyra y Mariana Lozada	
<b><i>Arqueología del lago Nahuel Huapi: modelos de uso de los ambientes y de los recursos faunísticos</i></b> .....	15
Lezcano, Maximiliano J., Adán Hajduk y Ana M. Albornoz	
<b><i>Evaluación de calidad de agua mediante el estudio de macroinvertebrados.</i></b> .....	23
Melina Mauad	





# La tierra rural en Río Negro: historia y antropología

Lorena Cañiqueo<sup>1</sup>, Laura Kropff<sup>1</sup>, Pilar Pérez<sup>1</sup> y Julieta Wallace<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio IIDyPCa, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET / Universidad Nacional de Río Negro UNRN, kaniukepu@gmail.com, kropff@unrn.edu.ar, pperez@unrn.edu.ar

<sup>2</sup>Legislatura de la Provincia de Río Negro, juwa10@yahoo.com.ar

## Resumen

La intención de este artículo es presentar los resultados preliminares de un proyecto de investigación interdisciplinaria aplicada que se viene desarrollando en el marco de un convenio firmado por la Universidad Nacional de Río Negro y la Legislatura de la Provincia de Río Negro desde agosto de 2014. El objetivo general del proyecto es reponer el contexto histórico y antropológico de los conflictos emergentes que cuestionan la situación dominial de la tierra en Río Negro, a partir de analizar la relación entre la distribución desigual de tenencia y acceso a tierras y recursos naturales y la configuración de ciudadanía en la provincia que conllevan efectos sociales tanto en el presente como en el futuro de la población rionegrina. En este artículo introduciremos, en primer lugar, la metodología de investigación implementada para pasar luego a los resultados preliminares que se agrupan en tres ejes. Comenzaremos con la descripción de las características de las denuncias presentadas ante la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales de la Legislatura provincial entre 2012 y 2014 para luego vincularlas con problemáticas de orden general. A continuación, abordaremos los procesos históricos que inciden en la configuración de accesos diferenciales a la tierra en el presente. Finalmente, presentaremos el análisis hermenéutico de dos de las leyes provinciales que deben aplicarse en los conflictos actuales: la Ley 279 que establece el Régimen de Tierras Fiscales y la Ley 2.287 denominada Ley Integral del Indígena.

## Abstract

The aim of this article is to present the preliminary results of an applied interdisciplinary research project which is being developed subjected to an agreement between the National University of Río Negro and the Legislature of the Province of Río Negro since August 2014. The overall objective of the project is to settle both the historical and anthropological contexts of the emerging conflicts related to land in Río Negro, by analyzing the relationship between the unequal distribution of tenure, land and natural resources that result in an uneven citizenship in the province. This has social effects both in the present and the future of the Río Negro population. In this article we introduce, first, the research methodology implemented in the project and then move to the preliminary results which are grouped in three lines. First, we start with the description of the nature of the demands received by the Commission for the Research on the Transfer of Rural Land at the Legislature of Río Negro between 2012 and 2014 and then link them to issues of a general nature. Then, we will address the historical processes that influence the differential accesses to land in the present. Finally, we present the hermeneutical analysis of two provincial laws to be applied in today's conflicts: Law 279 which establishes the regime of Government Lands and the so called Indigenous integral Law 2,287.



## Contribución al Parque Nacional Nahuel Huapi

El Parque Nacional Nahuel Huapi incluye dentro de su jurisdicción tanto comunidades mapuche como pobladores con permisos precarios de ocupación. Esto coloca la situación dominial de la tierra como una de las problemáticas que debe abordar. Sin embargo, no se trata de una problemática exclusiva del Parque ya que emerge de procesos históricos que afectan a toda la región. Es por ello que consideramos que la investigación histórico-antropológica que presentamos aquí puede contribuir a la reflexión institucional sobre este tema.

## Introducción

En este artículo queremos presentar los resultados preliminares de un proyecto de investigación que se viene desarrollando en el marco de un convenio entre la Universidad Nacional de Río Negro y la Legislatura de la Provincia de Río Negro. El objetivo del proyecto es reponer el contexto histórico y antropológico de los conflictos contemporáneos sobre el dominio de la tierra en Río Negro, a partir de analizar la relación entre la distribución desigual de tenencia y acceso a tierras y recursos naturales y la configuración de ciudadanía en la provincia. Se espera que los resultados finales sirvan para planificar políticas que no se basen únicamente en resolver situaciones de conflicto (en el corto plazo), sino en identificar conflictos potenciales (en el mediano plazo) y en ordenar la situación del dominio de la tierra (en el largo plazo). La originalidad de este proyecto se define a partir de sus aportes en términos de conocimiento empírico y de desarrollo teórico-



metodológico. En primer lugar, el conocimiento básico sistematizado sobre los procesos históricos y contemporáneos de disputa por el acceso a la tierra y los recursos naturales en la provincia de Río Negro es limitado. Si bien se cuenta con antecedentes en el abordaje de casos puntuales (especialmente en la Zona Andina y en la Línea Sur), hasta el momento no se han hecho estudios que contemplen el espacio social provincial como totalidad con dinámicas regionales y locales particulares. En segundo lugar, el abordaje de este problema implica un trabajo interdisciplinario que, con base en una investigación histórico-antropológica, se propone un diálogo con el derecho y con las disciplinas que recortan el espacio social y natural como objeto. El cruce entre antropología e historia se da tanto en los aspectos teóricos como en la estrategia metodológica que combina el trabajo de campo con el trabajo en archivos. El intercambio con el derecho tiene que ver con el análisis de las normas vigentes en la actualidad y en diferentes períodos históricos. Finalmente, se incorporan disciplinas como la arqueología y la geografía, que contribuyen al desarrollo de una base de datos etnográficos e históricos ordenada a partir de un mapa, o sea georreferenciada.

En este artículo introduciremos, en primer lugar, la metodología de investigación implementada para pasar luego a la presentación de los resultados preliminares que se agrupan en tres ejes. Comenzaremos con la descripción de las características de las denuncias presentadas ante la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales de la Legislatura provincial entre 2012 y 2014 para luego relacionarlas con problemas de orden general. A continuación, abordaremos los procesos históricos que inciden en la configuración de accesos diferenciales a la tierra en el presente. Finalmente, presentaremos el análisis de dos de las leyes provinciales que deben aplicarse en los conflictos actuales: la Ley 279 que establece el Régimen de Tierras Fiscales y la Ley 2.287 denominada Ley Integral del Indígena.

## Metodología

El equipo de trabajo que desarrolla este proyecto está integrado por investigadores formados y en formación en antropología, historia, arqueología, geografía, geología, derecho y trabajo social. Además de incluir investigadores que trabajan en instituciones del sistema científico tecnológico nacional, incorpora profesionales y técnicos que trabajan en gestión en áreas vinculadas directamente con la temática. Esta confluencia de perspectivas llevó a la elaboración de un marco teórico y metodológico interdisciplinario y a una preocupación por la aplicación del conocimiento producido al desarrollo de políticas públi-

cas.

Con este punto de partida, la estrategia metodológica general de la investigación está basada en la contextualización de lo que en el presente se manifiesta en situaciones puntuales en las que se deben resolver conflictos en torno al acceso y uso de los recursos naturales y al control territorial en la provincia de Río Negro. Para identificar estas situaciones partimos, en primera instancia, de las denuncias presentadas ante la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales de la Legislatura de la provincia de Río Negro. A partir del abordaje de esas situaciones caracterizamos el contexto local y regional al interior de la provincia.

En esta línea de trabajo se aplican dos métodos complementarios: el trabajo de campo etnográfico y el trabajo en archivos. La producción de datos en el trabajo de campo incluye instancias de observación participante en terreno en eventos sociales relacionados con la problemática planteada así como la realización de entrevistas. En cuanto al trabajo en archivos, se indaga en reservorios públicos y privados de distinta índole incluyendo dependencias como la Dirección Provincial de Tierras, el Archivo Histórico provincial, la oficina de Catastro de Río Negro, archivos locales de juzgados de paz y municipales de distintas localidades de la provincia, el archivo de Parques Nacionales, el Archivo General de la Nación y archivos de distintos medios de comunicación con base en la provincia, entre otros. Los datos producidos a partir de la investigación de campo y de archivo son triangulados a fin de cotejar la información. A partir de ellos construimos una base de datos georreferenciada, es decir, organizada en torno a un mapa en el que ubicamos las denuncias.

Además de las publicaciones académicas, los resultados son elaborados en el formato de informes técnicos de modo que puedan ser de utilidad para la evaluación y di-

seño de políticas en la administración pública. También trabajamos en producciones de audio y audiovisuales para la divulgación.

## De los casos a los problemas de orden general

El primer paso de nuestra estrategia metodológica fue analizar las denuncias recibidas por la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales de la Legislatura de la provincia de Río Negro entre 2012 y 2014. Este análisis arrojó datos relevantes en cuanto a los actores involucrados en los conflictos, la distribución de las denuncias dentro de la provincia y los problemas de orden general que atraviesan los casos.

En cuanto a los actores involucrados, las denuncias incluyen tanto conflictos entre pobladores vecinos como entre pobladores y estancias, entre pobladores y empresas privadas de distinta índole y entre pobladores y organismos públicos, así como conflictos en el funcionamiento de los organismos públicos.

De un total de 126 expedientes ingresados en la Comisión, el 46% corresponde a la Zona Andina y abarca distintos parajes de los departamentos Bariloche, Pilcaniyeu y Ñorquinco (ver fig.1). Entre los principales motivos que impulsan las denuncias presentadas se pueden destacar los siguientes:

- (1) Ventas de tierras a operadores inmobiliarios o a personas físicas y/o jurídicas sin que medie la intervención del organismo provincial responsable: la Dirección de Tierras.
- (2) Transferencias de tierras comprendidas dentro de territorios de comunidades indígenas.
- (3) Transferencias realizadas con precios irrisorios sin respetar la normativa vigente.

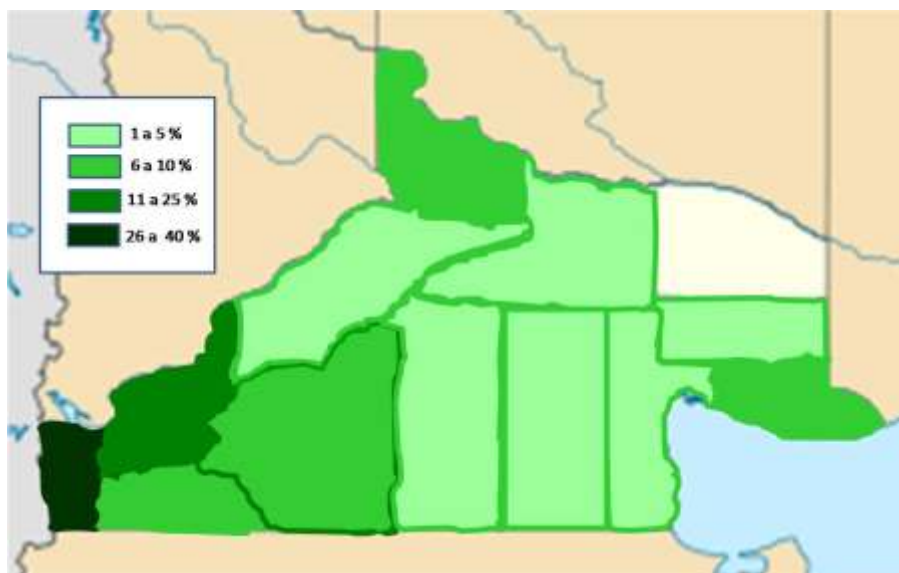


Figura 1: Distribución de las denuncias presentadas ante la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales. Porcentajes por departamento.

(4) Disposiciones dictadas por la Dirección de Tierras que otorgan permisos de ocupación y transferencia a terceras personas en violación de los derechos de antiguos pobladores rurales y/o sobre el territorio tradicional de comunidades indígenas.

Además de las situaciones puntuales que deben resolverse, estas denuncias están vinculadas a problemas de orden general que tienen que ver con la gestión estatal. En el plano más inmediato, la irregularidad y/o precariedad en la situación del dominio de la tierra genera dificultades para la implementación de políticas públicas. En la actualidad, la tenencia de la tierra no solamente condiciona el acceso al recurso sino que limita el acceso de los pobladores a recibir financiamiento por parte de distintos programas de desarrollo de la producción agropecuaria impulsados por el Estado en los que regularidad en la tenencia y situación legal de la tierra constituye una condición. Frente a esto, los perjudicados son, en la mayoría de los casos, los pequeños productores. Además de afectar las políticas de desarrollo económico, la falta de regularización dominial de la tierra afecta aquellas políticas públicas vinculadas al proceso que se denominó como “extranjerización de la tierra”. En el año 2011, el Congreso de la Nación aprobó la Ley 26.737 de Protección del Dominio Nacional de Tierras Rurales que fue reglamentada en 2012. Esta ley se propone, entre otras cosas, demarcar los límites a la titularidad y posesión de tierras por parte de personas extranjeras cualquiera sea el destino de uso o producción. Según establece la ley, los extranjeros no podrán adquirir predios una vez alcanzado el 15% del total de tierras de cada “unidad administrativa” (provincia, departamento, municipio, etc.). En el marco de esta ley se creó el Registro Nacional de Tierras Rurales (RNTR) que dispuso la realización de un relevamiento que determine la propiedad y posesión de las tierras rurales con el fin de saber qué superficie se encuentra en manos de extranjeros. Este relevamiento se llevó a cabo a partir de declaraciones juradas presentadas por extranjeros e información de distintos organismos provinciales y nacionales. De acuerdo al relevamiento, en la provincia de Río Negro el porcentaje de extranjerización es de 2,03% (358.562 ha. sobre un total de 17.679.594 ha.). Sin embargo, este porcentaje está superado en el Departamento Bariloche que corresponde a la zona cordillerana. Allí, la superficie rural en manos de extranjeros equivale al 21,61% (36.609,01 ha.) del total (169.391,01 ha.). Le siguen los departamentos Pilcaniyeu y Ñorquinco, con un 10,48% (95.332,09 ha. sobre un total de 909.273,33 ha.) y un 10,41% (66.372,64 ha. sobre un total de 637.795,04 ha.) de

extranjerización respectivamente. En relación con estos datos, un significativo número de denuncias recibidas por la Comisión en la Zona Andina, tienen que ver con la presión de capitales extranjeros para obtener la tierra actualmente ocupada por pobladores que tienen permisos precarios de ocupación. Se trata de situaciones en las que hay una notable asimetría de poder entre los actores involucrados. Finalmente, en relación con la problemática de la extranjerización se encuentra la del control sobre el usufructo de los recursos naturales que, en la región, se ha encontrado históricamente supeditado a la regulación del reparto y la tenencia de la tierra, así como a los procesos de adjudicación de tierras fiscales. Es de público conocimiento que las disputas por la propiedad, el acceso y el uso de los bienes de la naturaleza producen conflictos que llegan a tener un nivel importante de visibilidad pública. Determinar hasta dónde se ensanchan o estrechan los derechos sobre el control y disposición de los bienes de la naturaleza, así como los parámetros que deben observar los regímenes de propiedad sobre la tierra y sus recursos es una cuestión que no puede quedar librada a la dinámica del mercado y a los intereses particulares sin terminar necesariamente en un proceso de exclusión y endurecimiento de las desigualdades. Por ello, la falta de control por parte del Estado sobre el acceso y explotación de los recur-

sos estratégicos genera efectos adversos en las comunidades que se expresan de diferentes maneras. Pueden habilitar la utilización de formas de explotación que no garanticen el desarrollo sustentable en el mediano y largo plazo o permitir procesos de privatización que monopolizan la explotación de un recurso o, como ha ocurrido históricamente en la provincia de Río Negro, otorgar concesiones que autorizan a intereses privados a restringir el acceso a los recursos estratégicos.

## Los procesos históricos

Las asimetrías que encontramos en el presente en relación al acceso de diferentes actores sociales a la tierra y los recursos naturales son, en gran medida, efecto del proceso histórico de incorporación del territorio patagónico al Estado nacional. El periodo territorialiano (1879-1955) evidencia una política estatal continua, aunque combatida en diferentes momentos. La Conquista del Desierto, proceso genocida de incorporación de la Patagonia y su gente, financiada por la elite que se apropió de las mejores tierras de la pampa bonaerense, dejó dos resultados principales: por un lado, la incorporación de alrededor de 40 millones de hectáreas de tierras fiscales al Estado argentino para su administración y, por otro, una enorme población indígena despojada, ahora argentina. Muchas de estas familias fueron muertas o distribuidas hacia el resto del país en cali-

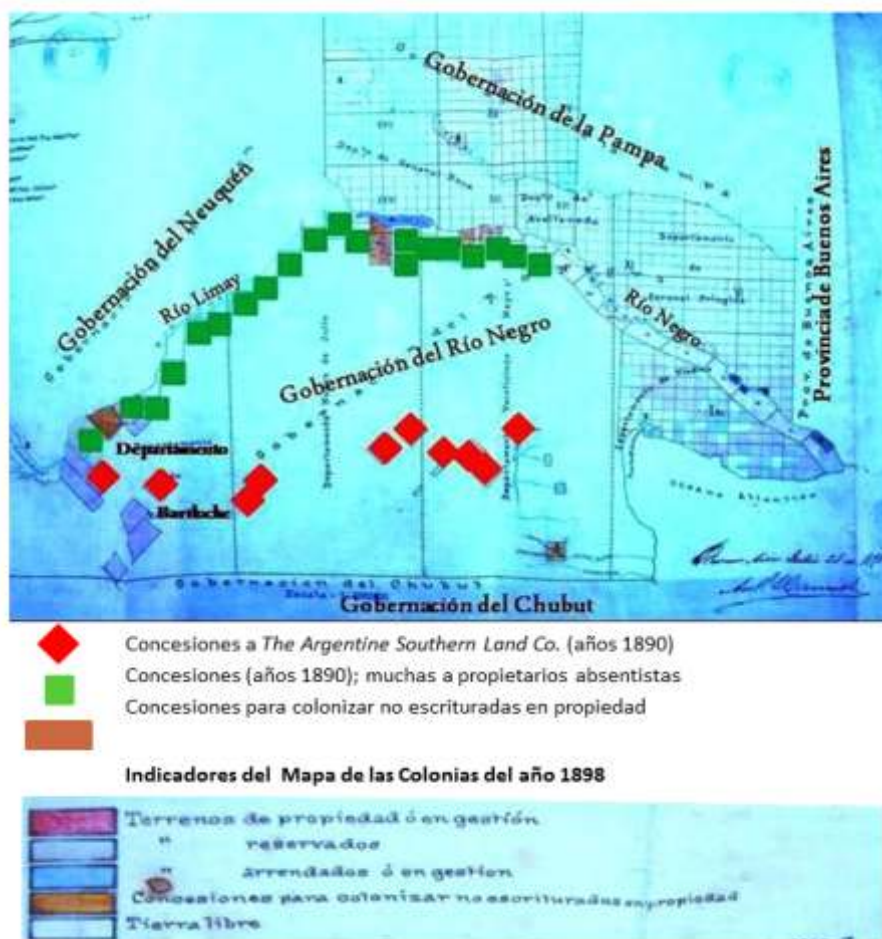


Figura 2: Mapa confeccionado en 1898 por la Gobernación de Eugenio Tello. Destacado propio.



dad de mano de obra esclavizada. Además, aquellos que permanecieron en el territorio fueron despojados de toda tierra y capital y concentrados en campos a lo largo de los ríos Negro y Neuquén así como en otras vías de comunicación, como Valcheta.

En los últimos años del siglo XIX, el Estado argentino resolvió de forma puntual -y muchas veces provisoria- la relocalización de las personas que se hallaban concentradas. Algunas, las que formaban “tribus” identificables para el Estado, lograron negociar, en total desigualdad, tierras que fueron reconocidas como colonias. Este es el caso de la Colonia Catriel, fundada para 1898 a partir de las gestiones de Bibiana García. Sin embargo, el grueso de los sobrevivientes deambuló en el interior más árido de la meseta, escapando de las policías, hasta entrado el siglo XX. Entre quienes consiguieron concesiones provisionarias se encuentra, por ejemplo, la gente de Cumilaf que lo hizo en los alrededores de Maquinchao.

Paralelamente, en estos años el Estado liberal del Partido Autonomista Nacional entregó enormes concesiones de tierras, ratificadas por ley, a compañías de tierras extranjeras como la Compañía de Tierras del Sur Argentina Ltda. Es decir que, en una primera etapa, la Patagonia se incorpora al territorio nacional para que la exploten capitales foráneos, junto con numerosos concesionarios que, en los más de los casos, fueron absentistas a pesar del espíritu “colonizador” que tenían las leyes del periodo (ver fig. 2).

El periodo de las gobernaciones radicales (1916-1930) estuvo marcado por la diversificación de las actividades comerciales y el crecimiento de la población local e inmigrante que buscaba estabilidad en las tierras que trabajaban. Además, en este periodo se destaca un impulso al desarrollo de las vías de comunicación que facilitaron la circulación de bienes y personas. Sin embargo, las solicitudes para trabajar la tierra, ya sea para ocupación, arrendamiento o compra, eran administradas por el Estado que se basaba en prejuicios que limitaban el acceso a la misma. Estos prejuicios se pusieron en evidencia en el proceso de Inspección General de Tierras (1918-1922).

Por otra parte, el periodo está atravesado por una creciente presencia de fuerzas de seguridad significativa para la producción del espacio social. Es el momento excepcional de las policías fronterizas que, bajo el argumento de persecución de bandoleros -que en su mayoría nunca atraparon-, barrieron y despoblaron zonas enteras de “indios”, principalmente, pero también de gitanos, turcos, anarquistas o fiscaleros. Las razias policiales favorecieron nuevas concentraciones de tierra, sobre todo en la cordillera y en zonas alejadas a las vías de comunicación y despejaron los cami-

nos para los comerciantes y estancieros. Aun cuando, marcadamente, provenían de entre estos últimos los principales responsables del cuatreroismo y la evasión fiscal, ayudados para estas acciones por la connivencia estatal. Sin embargo, al mismo tiempo eran considerados actores “aptos para contratar con el Estado” por lo que adquirirían legalmente las tierras. Esta injusticia impulsó la reacción de sectores marginales que fundaron en 1920 la primera organización supra-comunitaria organizada en un sistema de delegados que defendían los derechos de los pequeños productores: la Asociación Nacional de Aborígenes. Aun así, continuaron los desalojos.

La crisis del treinta devastó la comercialización lanera y economías vinculadas. Esto obligó mayormente a los “bolicheros” a ampliar sus horizontes hacia la producción. Durante los treinta la apropiación de tierras vino estrechamente vinculada a los mecanismos de endeudamiento que generaban los comerciantes. Estos mecanismos iban desde la venta indiscriminada de alcohol, la fijación arbitraria de precios hasta la invención de deudas inexistentes que se cobraban con el capital del endeudado o, directamente, con las mejoras y/o los campos que ocupaban. Paralelamente, las políticas de seguridad se orientaron a anticipar el robo menor por parte de los sectores más pobres. Muchas fueron dirigidas a la persecución de hombres jóvenes y sin trabajo “asalariado” -aun cuando sostuvieran explotaciones familiares. El pequeño productor indígena sería entonces, nuevamente, uno de los principales afectados.

En la década del cuarenta, los arribos de Parques Nacionales y de Gendarmería Nacional tuvieron injerencia en el acceso a la tierra que, una vez más, estuvo intervenido también por supuestos y prejuicios nacionalistas. Si bien no estaban ausentes en años previos, ahora eran utilizados expresamente para deslegitimar reclamos de los desalojados por estas instituciones (predominantemente en la zona cordillerana).

A su vez los mecanismos de abierta violencia policial estaban articulados con mecanismos administrativos de expulsión. Se trata del ejercicio de un Estado jardinero que selecciona, expulsa y relocaliza pobladores indeseables. Este último periodo fue más selectivo pero bajo criterios racistas y xenófobos como los de la Conquista producida más de medio siglo antes. Estas expulsiones de personas y el achicamiento de los campos de las familias de los pequeños productores forzaron marcadamente el crecimiento de la población marginal en las ciudades y pueblos como Bariloche.

## Hermenéutica jurídica

El tratamiento que, en la actualidad, los organismos estatales deben dar a las denuncias presentadas ante la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales está fundado en un cuerpo normativo que incluye dos leyes fundamentales que deben aplicarse: la Ley 279 que establece el Régimen de Tierras Fiscales y la Ley 2.287 denominada Ley Integral del Indígena. Los mandatos contenidos en las normas jurídicas son mensajes y todo mensaje requiere ser interpretado. De esa interpretación se ocupa la hermenéutica jurídica. De acuerdo a lo que la hermenéutica establece, la interpretación de las dos leyes mencionadas debe realizarse, en primer lugar, en función de las prescripciones establecidas en la Constitución de la Provincia que define, en su artículo 75, que: “La Provincia considera la tierra como instrumento de producción que debe estar en manos de quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad...”.

La primera de las leyes que abordaremos es la Ley 279 que fue sancionada en el año 1961 con la intención de aplicar un ordenamiento territorial a lo largo y ancho de la provincia que, en aquel entonces, se encontraba en incipiente conformación. Para interpretar correctamente la norma analizamos la discusión que se realizó en aquel momento en el recinto legislativo y concluimos que el espíritu de la ley, en su génesis fundacional, fue considerar a la tierra como instrumento de producción y no de mercancía.

Esto se refleja en el artículo 2 del “Título Preliminar” de la Ley 279 que dice: “Para la interpretación y aplicación de esta ley, se establece como principio fundamental el concepto de que la tierra es un instrumento de producción, considerada en función social...”. Con ese fundamento, la ley define, entre otras cosas, los requisitos y prioridades para las adjudicaciones en venta de la tierra pública, las incapacidades para adquirir la tierra pública, los derechos y obligaciones del adjudicatario y el modo en que deben establecerse el precio de venta, el título de propiedad y el permiso precario de ocupación. La investigación realizada por la Comisión en torno a las denuncias recibidas revela que, desde la sanción de la norma hasta nuestros días, ha habido un desvío del objetivo original, lo que ha producido que la tierra sea concebida como un elemento de especulación económica y no en su función social.

El concepto de función social de la propiedad fue incorporado en la reforma de la Constitución nacional del año 1949. Esta modificación fue suspendida por el golpe militar de 1955 y formalmente eliminada en 1957. No obstante, en la actualidad este principio se encuentra reincorporado a

partir de la reforma constitucional de 1994 que, al incluir con jerarquía constitucional la Convención Americana de Derechos Humanos, adopta el artículo 21 que subordina el uso y goce de los bienes al interés social. Más allá de cualquier discusión doctrinaria que pueda realizarse acerca del concepto de la función social de la propiedad, lo cierto es que se encuentra formalmente reconocido tanto dentro del marco legal de la Provincia de Río Negro como en el artículo 21 de Convención antedicho.

Es y seguirá siendo un gran desafío de los juristas aplicarlo en este sentido.

La segunda de las leyes que abordaremos es la Ley 2.287, denominada Ley Integral del Indígena, que fue sancionada en 1988. Con la sanción de esta ley, Río Negro se convirtió en uno de los primeros estados provinciales en reconocer derechos a los indígenas. Dos fueron los antecedentes retomados por esta norma: la Ley Nacional 23.302 y el Artículo 42 de la Constitución Provincial que reconoce la preexistencia del indígena rionegrino y promueve la propiedad de las tierras que posee.

Según se especifica en el artículo 1, la Ley 2.287 trata integralmente “la situación jurídica, económica y social de la población indígena”, tanto en términos individuales como colectivos.

Ordenada en nueve capítulos, la ley define a la población y comunidad indígena, crea y reconoce los organismos de su aplicación y regula sobre trabajo, educación, salud y vivienda.

En cuanto a la propiedad de la tierra, dispone la “adjudicación en propiedad de la tierra cuya actual posesión detentan los pobladores y/o comunidades indígenas existentes en la Provincia” (art. 11). Asimismo, establece que el Consejo de Desarrollo de Comunidades Indígenas (órgano de aplicación de la ley) junto con la Dirección de Tierras de la Provincia “efectuarán las investigaciones en relación al cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Tierras, las leyes vigentes de creación de Reservas, y los derechos vinculados a la tradicional posesión previos a la provincialización”. Si estos organismos detectaran anomalías y/o “situaciones de lesión enorme o subjetiva, usurpación u otros vicios de la posesión”, deben dar intervención a la Fiscalía de Estado para que curse las acciones administrativas y judiciales que correspondan. Incluso se menciona que “se solicitará al Poder Legislativo el uso del mecanismo de la expropiación” cuando fuera necesario (art. 13).

Además, en lo referente al traspaso de la propiedad de la tierra, la ley establece que todas las mensuras y las tierras transferidas serán “libres de todo gravamen a partir de la traslación del dominio por el término de diez años” (art. 14 y 18). Finalmente, se explicita que el Poder Ejecutivo es garante, tanto de la adjudicación de la tierra, como de la “aplicación de programas agropecuarios, forestales, mineros e industriales” (art. 23).

La Ley 2.287 se adelantó a los reconocimientos que en 1994 incorporó la Constitución Nacional en lo referente a la adjudicación de tierras a las comunidades indígenas del país que deben ser “aptas y suficientes” y, además, resultan libres de gravámenes (art. 75, inc. 17). En materia de derechos sociales, en general, y de acceso a la tenencia de la tierra, en particular, la Ley 2.287 constituye un gran avance en el reconocimiento de la población indígena. Sin embargo, Río Negro sigue presentando una gran deuda en lo relativo a la regularización del dominio de las tierras. Como consecuencia de ello, se presenta un conflicto cada vez más acentuado por la tenencia de la tierra entre pobladores indígenas, instituciones estatales y agentes privados.

## Conclusiones y desafíos pendientes

En este artículo construimos un panorama sobre la situación histórica y contemporánea que explica, en términos generales, los accesos diferenciales a la tierra y sus recursos por parte de diferentes actores sociales en la provincia. Asimismo, examinamos el rol que el Estado ha tenido en la práctica y el que debe tener de acuerdo a su propia normativa.

En el presente estamos desarrollando la investigación a partir de agrupar las denuncias recibidas por la Comisión de acuerdo a su distribución geográfica. El objetivo es identificar los procesos que permiten explicar la emergencia de los conflictos en cada zona. Tenemos equipos que se encuentran trabajando en la zona andina, en la Línea Sur, en la zona atlántica, y en el alto valle del río Negro. Hasta el momento hemos logrado identificar algunos procesos que vale la pena mencionar aquí.

En primer lugar, nos encontramos con procesos contemporáneos de concentración de tierras basados en la presión de capitales transnacionales sobre pobladores con permisos precarios de ocupación. En segundo lugar, observamos los efectos actuales de la constitución temprana de títulos de propiedad fraudulentos que avalan la concentración de tierras basada en delitos cometidos por propietarios de casas comerciales entre las décadas del 30 y el 60, sobre los que luego se han realizado ventas sucesivas a terceras personas con el aval del Estado. En tercer lugar, identificamos situaciones de negociación asimétrica entre pobladores que ocupan parcelas pequeñas que involucran la servidumbre de paso para el acceso a recursos del subsuelo y grandes empresas con interés en la explotación de esos recursos.

En paralelo estamos elaborando la base de datos georreferenciada y las producciones de audio y audiovisuales.

## Agradecimientos

Agradecemos, en primer lugar, a los legisladores rionegrinos que integran la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales, a los técnicos que colaboran con la tarea y a los integrantes del equipo de trabajo que se está abocando al desarrollo de esta investigación. A nivel institucional, agradecemos a la Legislatura de la Provincia de Río Negro, a la UNRN y al CONICET por dar marco institucional y financiamiento para el desarrollo de la investigación.

## Bibliografía consultada

AA.VV. 2014. Informe preliminar 2014 de la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744). Imprenta de la Legislatura de la Provincia de Río Negro. Viedma, 105 pp. Disponible en: <http://www.legisrn.gov.ar/lrn/wp-content/uploads/2015/03/inftierras.pdf>

Las autoras de este artículo coordinamos un equipo integrado por investigadores y estudiantes radicados en la UNRN (Aymara Bares, Florencia Bechis, Marcia Bianchi, Roberta Capretti, Walter Delrio, María Laura Fernández, Joaquín Franchini, Samanta Guiñazú, Victoria Iglesias y Yamila Sabatier), en la Universidad Nacional del Comahue (Natalia Cano y Patricia Mendoza) en la Universidad de Buenos Aires (Valeria Iñigo Carrera y María Laura Martinelli), en el Instituto de Desarrollo Económico y Social (Laura Mombello) y por profesionales que trabajan en la gestión (Cecilia Palma del Museo Provincial “Gobernador Eugenio Tello”, Horacio Paradelo del Parque Nacional Nahuel Huapi y Walter Vallejos del equipo técnico de la Comisión Investigadora de la Legislatura).

La Comisión se creó a través de la Ley 4.744 y empezó a sesionar el 6 de junio del año 2012. Su presidencia se encuentra a cargo del legislador Cesar Miguel, siendo sus demás integrantes los legisladores Martín Doñate, Roxana Fernández, Silvia Horne, María Gemignani, Jorge Ocampos, Leonardo Ballester, Adrián Casadei, Silvia Paz, Rubén Torres y Beatriz Contreras.

